BOR-notitie over natuurdoelen, effecten en middelen

Inleiding

Tijdens de procedurevergadering van 2 oktober jl. heeft de vaste commissie voor Economische Zaken aan het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) gevraagd een notitie te schrijven over de bestedingen aan natuur en de effecten van het natuurbeleid sinds het begin van de jaren negentig[1].

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft gevraagd de volgende vragen te beantwoorden:

1) Welke beleidsdoelen lagen ten grondslag aan de diverse natuuruitgaven?
2) Welke beleidsevaluaties zijn er vanaf 1995 gedaan naar de effectiviteit en doelmatigheid van de bestedingen voor natuur en wat waren daarin de voornaamste conclusies?
3) Wat zijn de bestedingen aan natuur geweest sinds 1990 door de Rijksoverheid?
4) Binnen welke beleidsartikelen is sinds 1990 (natuurbeleidsplan) geld besteed aan natuur, om welke bedragen ging dat en hoe zijn deze gelden nu besteed over de huidige begrotingsartikelen?
5) Hoeveel van de natuurgelden van de Rijksoverheid gaat er naar verwerving, respectievelijk inrichting, respectievelijk natuurbeheer? Welke verschuivingen zijn er in de afgelopen 10 jaar in deze verdeling opgetreden?

Kernpunten en leeswijzer

1) Beleidsdoelen (paragraaf 1)
   - Het aantal natuurdoelen sinds 1990 is omvangrijk. Opvallend is dat de doelen door de tijd heen geregeld zijn bijgesteld.
   - De manier waarop doelen in de begrotingen zijn weergegeven verschilt sterk van periode tot periode. Dit komt onder meer doordat de begrotingssystematiek twee keer is aangepast. Van 1990 tot 2001 werden in de begroting van LNV nauwelijks duidelijke doelstellingen geformuleerd, terwijl in de periode 2002-2012 de doelstellingen zeer concreet en afrekenbaar waren. Vooral in die periode zijn de aanpassingen van de doelen goed zichtbaar. De huidige begrotingen van EZ bevatten overigens weer weinig concrete doelstellingen voor onder meer het natuurbeleid.
   - In paragraaf 1 van deze notitie volgt een overzicht van de doelen die de verschillende kabinetten hebben gehanteerd. Geanalyseerd is op welke wijze deze doelen zijn terug te vinden in de begrotingen sinds 1990. In enkele gevallen wordt ook verwezen naar achterliggende beleidsnota's.
2) Beleidsevaluaties (paragraaf 2)
   - Ook het aantal evaluatie naar de effectiviteit en de doelmatigheid van het natuurbeleid sinds 1995 is omvangrijk. Deze notitie beperkt zich tot de resultaten van enkele overkoepelende effectevaluaties en geeft daarvan in paragraaf 2 een zo letterlijk mogelijke samenvatting.
3) Middelen voor natuur (paragraaf 3)
4) Bestedingen aan natuur binnen verschillende beleidsartikelen (paragraaf 3)

[1] Het initiatief hiertoe werd genomen door de leden Ouwehand (Partij voor de Dieren) en Geurts (CDA).

- Bij de analyse van de verschillende begrotingen tussen 1990 en 2014 is het BOR te veel onzekerheden tegengekomen om tot een betrouwbare natuurreeks vanaf 1990 te komen. Op basis van openbare informatie is het niet mogelijk de cijfers tussen de verschillende begrotingen met elkaar te vergelijken zonder hierbij zelf aannames te doen.

5) Bestedingen aan verwerving, inrichting en beheer (paragraaf 4)
   - In paragraaf 4 van deze notitie treft u een overzicht aan van de middelen die voor verwerving, inrichting en beheer zijn geraamd. Het gaat hierbij om ramingen uit de LNV-begrotingen van 2002 tot en met 2011, en dus niet om realisaties.
   - Vanaf 2007 liep een deel van de natuuruitgaven echter via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De uitgaven hiervan betroffen voorschotten aan decentrale overheden waarvan de daadwerkelijke besteding niet bekend is. Deze zouden uit provinciale administraties gehaald moeten worden.
6) Instrumenten voor de Tweede Kamer (paragraaf 5)
   - De commissie EZ heeft de mogelijkheid met de bewindspersonen van EZ af te spreken dat zij verbeteringen aanbrengen in de formulering van de doelstellingen zoals opgenomen in de ontwerpbegroting 2014.
   - Ook kan de commissie EZ met de bewindspersonen afspraken maken over de begrotingsindeling. Mochten de bewindspersonen een verzoek van de commissie tot wijziging van de begrotingsindeling niet willen inwilligen, dan kan de Kamer de begrotingsindeling per amendement aanpassen, begrotingsartikelen toevoegen of begrotingsartikelen verwijderen.

Nadere toelichting

1. Beleidsdoelen natuur in de begrotingen periode 1990-2014

Vraag 1)
Welke beleidsdoelen liggen ten grondslag aan de diverse natuuruitgaven sinds 1990?

Verantwoording vooraf:
Het aantal natuurdoelen sinds 1990 is – gezien de vele aanpassingen die door de tijd zijn doorgevoerd – omvangrijk. In deze notitie wordt vooral ingegaan op de wijze waarop natuurdoelen sinds 1990 zijn weergegeven in de begrotingen van het ministerie van Economische Zaken en/of het voormalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit[2]. In enkele gevallen wordt ook verwezen naar achterliggende beleidsnota's.

Bij het in kaart brengen van natuurdoelen is van belang te vermelden dat de begrotings-*indeling* in de periode 1990-2014 verschillende malen is aangepast. Hierdoor zijn de doelen uit verschillende regeerperiodes niet altijd met elkaar te vergelijken. Ook de begrotings-*systematiek* is twee keer veranderd. Dergelijke aanpassingen hebben invloed gehad op de wijze waarop doelen in de begroting zijn gepresenteerd.

[2] Het ministerie van LNV heeft over de jaren heen verschillende namen gehad.

Begrotingssystematiek tot en met 2001: voornamelijk inputgegevens
Tot en met het jaar 2001 staan er in begrotingen vooral inputgegevens: er wordt voornamelijk weergegeven welke projecten hoeveel geld zullen ontvangen, zonder een directe koppeling te leggen tussen geld en doelstellingen. De doelstellingen die wél in de begrotingen staan, zijn doorgaans weinig concreet of niet goed meetbaar.

Het kabinet Lubbers III (1989-1994)
De eerste beleidsmatige begroting van het kabinet Lubbers III (CDA, PvdA) is de begroting 1991. Deze begroting bevat het artikel 'Natuur en milieu'.[3] De doelstellingen van het artikel Natuur en Milieu zijn voornamelijk gebaseerd op het 'Natuurbeleidsplan' uit 1990 (Kamerstuk 21149, nr. 2/3). In de begroting 1991 worden de doelen uit dit natuurbeleidsplan nog weinig concreet beschreven: "Het beleid is gericht op de duurzame instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden alsmede op draagvlakvergroting van het natuurbeleid. Prioriteit zal worden gegeven aan de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), bestaande uit kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingszones." In de begroting 1992 wordt hieraan toegevoegd: "Daarnaast vindt op basis van soortenbeschermingsplannen subsidiëring plaats van specifieke maatregelen gericht op instandhouding en herstel van diverse in het natuurbeleidsplan genoemde aandachtsoorten. Ten behoeve van het algemeen natuurbeleid worden uitgaven geraamd voor draagvlakvergroting, o.a. via natuur en milieu-educatie, en het doelgroepenbeleid (…)".

Het Kabinet Kok I (1994–1998)
De eerste beleidsmatige begroting van het kabinet Kok I (PvdA, VVD, D66) is de begroting 1996. Er komt een begrotingsartikel voor 'Natuur, groene ruimte en recreatie'. Het natuurbeleid concentreert zich in die tijd op de realisatie van de EHS. Maar ook in de begrotingen van het kabinet Kok I worden – als gevolg van de toen geldende begrotingssystematiek - geen concrete doelstellingen genoemd. Aanvullend op de verwijzing naar het natuurbeleidsplan zijn de volgende doelstellingen terug te vinden:

- Het bosbeleid richt zich op de instandhouding, uitbreiding en beheer van het bosareaal.
- Het landschapsbeleid kent als centrale doelstelling het behouden, ontwikkelen en afronden van het Nationaal Landschapsschoon, opdat de kwaliteit en identiteit van herkenbare landschapstypen wordt gewaarborgd.

In de begrotingen van het kabinet Lubbers III en Kok I zijn de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen van de EHS dus niet terug te vinden. Het doel van de EHS was in die tijd dat deze in 2018 728.500 ha zou omvatten: 453.500 ha bestaande natuurgebieden en 275.000 ha nog te realiseren EHS (waarvan 177.000 ha nieuwe natuur en 98.000 ha landbouwgrond met agrarisch natuurbeheer). Het kwalitatieve doel van de oorspronkelijke EHS was het duurzame behoud, herstel en ontwikkeling van nationaal en internationaal belangrijke ecosystemen (Kamerstuk 30825, nr. 192, vraag 12).

Het kabinet Kok II (1998-2002)
De eerste begrotingen van het kabinet Kok II (PvdA, VVD, D66) bevatten doelstellingen die niet wezenlijk anders zijn dan die van Kok I. In 2000 verschijnt de nota 'Natuur voor men-

[3] Vanaf de begroting 1992 heet het artikel alleen nog 'Natuur'.

sen, mensen voor natuur (Kamerstuk 27235, nr. 1) waarin de aanpak van het natuurbeleid voor de periode 2000-2010 wordt geschetst. De nota vat het begrip 'natuur' breed op: "het is de natuur van de voordeur tot de Waddenzee". In deze nota is dus zichtbaar dat gediscussieerd wordt over de definitie van het begrip natuur: wat er wel en niet toe wordt gerekend. Het kabinet formuleert in deze nota als hoofddoelstelling voor het natuurbeleid: "Behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap, als essentiële bijdrage aan een leefbare en duurzame samenleving".

In de begroting van 2001 is deze beleidsverandering terug te zien. Bij artikel 13 'Natuur, Groene Ruimte en Recreatie' staat: "Met een eeuw natuurbescherming en met tien jaar gericht natuurbeleid achter de rug kan worden vastgesteld dat het met de natuur, het bos en het landschap wel de goede kant op gaat, maar dat realisatie van de al afgesproken doelen een extra inzet vereist. Tegelijkertijd is het natuurbeleid ook toe aan een verdere verbreding, die meer recht doet aan de maatschappelijke betekenis van natuur en de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor natuur. Het gaat daarbij om natuur die aansluit bij de wensen van mensen, bereikbaarheid, toegankelijkheid en bruikbaar moet zijn, maar ook natuur die door mensen beschermd, beheerd, bewerkt en ontwikkeld wordt. (…) Om de maatschappelijke verbreding van het natuurbeleid (breed) vorm te geven en de realisering van de hoofddoelstelling van het natuurbeleid dichterbij te brengen, wordt de komende 10 jaar ingezet op drie speerpunten:

1. Het met kracht en overtuiging voortzetten van de realisering van de EHS, met een versterkt accent op 'verbinden';
2. De verbetering van de kwaliteit van het gehele landelijk gebied met een accent op multifunctioneel grondgebruik en kwaliteit als richtsnoer voor het (economisch) handelen;
3. De versterking van het duurzaam gebruik van natuur en landschap met een accent op duurzaam ondernemen, waarbij natuurlijke producten en diensten worden benut en verzilverd."

In 2002 volgt er opnieuw een andere begrotingsindeling, waardoor er een begrotingsartikel komt voor verwerving en inrichting van de EHS, en voor het beheer van de EHS. Er is dus geen begrotingsartikel meer dat 'natuur' heet. Eveneens wordt er in 2002 Rijksbreed een nieuwe begrotingssystematiek ingevoerd. Als gevolg hiervan worden in begrotingen voor het eerst concreet meetbare doelstellingen geformuleerd.

<u>Begrotingssystematiek 2002-2011: concrete doelstellingen in de begroting</u>

In 2002 wordt de begrotingssystematiek 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' ingevoerd. In deze begrotingssystematiek wordt niet meer gestuurd op inputgegevens ('hoeveel geld wordt er besteed aan welke projecten') maar op doelstellingen. In ieder begrotingsartikel moeten de volgende drie vragen worden beantwoord:

- Wat willen we bereiken (m.a.w. 'wat zijn de beleidsdoelen')?
- Wat gaan we daarvoor doen (m.a.w. 'welke projecten gaan we uitvoeren')?
- Wat mag het kosten (m.a.w. 'hoeveel geld is daarvoor beschikbaar')

Het zou in het kader van deze BOR-notitie te ver gaan om op alle natuurdoelen (in brede zin) in te gaan. In onderstaande kaders vindt u enkele <u>voorbeelden</u> van de wijze waarop de langjarige doelstellingen voor artikel 2 'Realisatie van de EHS (verwerving en inrichting)' en

voor artikel 1 'Versterking landelijk gebied' werden geformuleerd. Er staan in de begroting 2002 overigens ook doelen vermeld voor het jaar 2002 zelf.

Figuur 1. Doelstellingen begroting 2002 van LNV

Algemene doelstelling beleidsartikel 2 'Realisatie van de EHS (verwerving en inrichting)'

Er wordt een samenhangend netwerk gerealiseerd van kwalitatief hoogwaardige natuurterreinen, de EHS, met als doel:

- het veilig stellen van soorten en ecosystemen;
- productie van schoon water, plantaardige en dierlijke producten, CO_2-vastlegging;
- bescherming van landschappelijke, cultuurhistorische, archeologische en aardkundige waarden;
- Het voldoen aan recreatieve behoeften;
- Het creëren van een aantrekkelijk leefklimaat en vestigingsklimaat.

De omvang en ambities worden als volgt geconcretiseerd:

Terreinsoort	**Totale oppervlakte**	**Realisatietermijn**
Bestaande natuurterreinen	453.500 ha	2018
Reservaten en natuurontwikkelingsgebieden	151.500 ha	2018
Beheersgebieden binnen EHS	90.000 ha	2018
Noordzee, grote wateren en rivieren	6.300.000 ha	2018
Robuuste verbindingen	13.500 ha	2020
Uitbreiding natte natuur	6.500 ha	2010

De langjarige doelstellingen worden als volgt geoperationaliseerd:

02.11 Verwerving droge EHS

- In 2020 is het functioneren van de EHS als netwerk aanzienlijk versterkt door vergroting van de ruimtelijke samenhang. In 2020 zijn er terreinen voor 3 à 4 robuuste verbindingen met een oppervlakte van 13.500 ha verworven;
- In 2018 omvat de EHS 605.000 hectare bos- en natuurterrein: bestaand bos en andere natuurterreinen hebben een omvang van 453.500 ha;
- Het areaal dat een functiewijziging moet ondergaan heeft een omvang van 151.500 ha (waarvan 1.500 ha na 2018 te realiseren).

  Etc. voor verwerking natte EHS, inrichting droge EHS en inrichting natte EHS.

Algemene doelstelling beleidsartikel 1 'Versterking landelijk gebied'

Versterking van het landelijk gebied is gericht op kwaliteitsverbetering en het in onderlinge samenhang versterken van de verschillende functies in het landelijk gebied. Deze doelstellingen vallen uiteen in:

- Een verbetering van de fysieke leefomgeving en de ruimtelijke structuur;
- Een integrale aanpak van specifieke problemen in de concentratiegebieden;
- De verbetering van de kwaliteit van natuur- en landschap in het landelijk gebied
- Bevorderen van groen in de stad;

- Het verder ontwikkelen van gevarieerde recreatiemogelijkheden;
- Een structurele ombuiging van het wereldwijde verlies aan biodiversiteit.

1.13 Landelijk Natuurlijk

- In 2020 is de landschappelijke en ecologische kwaliteit van het landelijk gebied aanzienlijk versterkt, is duurzaam gebruik ervan gewaarborgd en heeft een kwart van het agrarisch cultuurlandschap een forse kwaliteitsimpuls gekregen.
- In 2020 is er 179.900 ha natuur en landschap (excl. kwaliteitsimpuls) in het landelijk gebied.
- In 2020 zijn voor alle in Nederland van nature voorkomende soorten en populaties de condities voor instandhouding duurzaam aanwezig.

<u>Het kabinet Balkenende I (2002)</u>

Het kabinet Balkenende I (CDA, VVD, LPF) treedt aan in juli 2002. De natuurdoelen in de begroting 2003 zijn echter niet wezenlijk anders dan die van het kabinet Kok II. Wel worden twee doelstellingen versneld: de doelstelling voor de verwerving van 11.000 ha natte natuur (artikel 2.12) wordt naar voren gehaald (van 2015 naar 2010) en ook de doelstelling bij de inrichting van natte EHS wordt versneld (van 2015 naar 2010). Doordat de doelen in die tijd zo concreet worden weergegeven, zijn veranderingen goed zichtbaar.

<u>Het kabinet Balkenende II (2003-2006)</u>

De eerste begroting van het kabinet Balkenende II (CDA, VVD, D66) is de begroting 2004. In deze begroting staat (op pag. 23) dat het kabinet een extra impuls geeft aan de EHS. "De internationaal verankerde biodiversiteitsdoelstelling luidt dat voor alle in 1982 in Nederland voorkomende soorten en populaties in 2020 duurzame condities voor hun voortbestaan moeten zijn gegarandeerd. De doelstelling voor de EHS, als onderdeel van het Europese ecologische netwerk, moeten (mede daarom) in 2018 gerealiseerd zijn. Inzet is om in 2010 het biodiversiteitsverlies tot stilstand te hebben gebracht (…)".

Omdat de doelstellingen in de begrotingen 2002 t/m 2005 zo duidelijk worden weergegeven, is ook zichtbaar dat langjarige doelen in die periode tussentijds telkens worden aangepast. Dit zegt ook de Algemene Rekenkamer (2006) in het rapport 'Ecologische Hoofdstructuur': "De taakstellingen die bij deze omvangsdoelstelling horen, zijn in de loop van de tijd veelvuldig veranderd en de redenen daarvoor waren niet altijd duidelijk".[4]

In 2006 volgt er opnieuw een nieuwe begrotingsindeling, waarbij er opnieuw een artikel natuur wordt gecreëerd, onderverdeeld in verwerving, inrichting en beheer van de EHS, inclusief het beheer van natuur buiten de EHS en de bescherming van internationale biodiversiteit. In de begroting 2006 staat bij het artikel 'natuur' de volgende algemene doelstelling:

- Biodiversiteit: voor alle in 1982 in Nederland voorkomende soorten en populaties zijn in 2020 duurzame condities voor hun voortbestaan gegarandeerd, zowel binnen als buiten de EHS;

---

[4] Zie ook paragraaf 2 van deze notitie.

- Implementatie van de verplichtingen in het kader van de EU Vogel- en Habitatrichtlijnen, waaronder het realiseren van de Nederlandse bijdrage aan het Natura-2000 netwerk;
- EHS: in 2018 is 728.500 ha EHS gerealiseerd. De natuurkwaliteit is gerealiseerd volgens de natuurdoelen van de Landelijke Natuurdoelenkaart; een deel van de tweede tranche robuuste verbindingen wordt na 2018 afgerond;
- Leefomgeving: er is in 2020 sprake van een aantrekkelijke groene leefomgeving en vestigingsklimaat.

Duidelijk zichtbaar is dat er minder doelstellingen worden weergegeven en dat de doelstellingen in deze nieuwe begroting minder concreet zijn. Wel komen de (algemene) doelen in de begroting 2006 grotendeels overeen met die van de voorgaande jaren.

Het kabinet Balkenende III (2006)
De (enige) begroting die het kabinet Balkenende III (CDA, VVD) indient, is de begroting 2007. In deze begroting is de algemene doelstelling voor het artikel natuur (pag. 52): "Het Rijk streeft naar het zekerstellen van de biodiversiteit en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving. De achteruitgang van de rijkdom aan planten, dieren en ecosystemen moet een halt worden toegeroepen omdat anders deze functies verloren gaan. Biodiversiteit vervult vele functies, waaronder het voldoen aan recreatieve behoeften en het voorzien in een aantrekkelijk leef- en vestigingsklimaat. Het behoud van biodiversiteit is een onderdeel van de internationale afspraken zoals vastgelegd in de Biodiversiteitsconventie 1992. Biodiversiteitsbehoud staat daarom centraal in het natuurbeleid dat gericht is op de 2010 doelstelling, het stoppen van verdere achteruitgang van de soorten rijkdom."

De EHS lijkt in deze begroting meer een middel te zijn dan een doel op zich.

Het kabinet Balkenende IV (2007-2010)
De eerste begroting van het kabinet Balkenende IV (CDA, PvdA, CU) is de begroting 2008. De doelstelling voor het artikel 'Natuur' wordt ten opzichte van de begroting 2007 iets specifieker geformuleerd. Zo worden ten aanzien van het biodiversiteitsbeleid de volgende streefwaarden in de begroting opgenomen.
- Het aantal op de rode lijst staande bedreigde soorten in Nederland, gecombineerd met de ernst van de bedreiging is in 2020 niet groter dan in de periode 1994-2002;
- Het percentage omvang van populaties met een gunstige staat van de instandhouding is in de periode 2007-2013 met 10% toegenomen ten opzichte van de meting in de periode 2000-2007 en de omvang van de populaties met een zeer ongunstige staat van instandhouding is in de periode 2007-2013 met 10% afgenomen ten opzichte van de periode 2000-2007;
- De indicator 'kwaliteit en kwantiteit' hoofdecosystemen wordt weergegeven middels een in ontwikkeling zijnde kaart 'natuurtypen'; naast een twintigtal natuurtypen wordt de kwaliteit per natuurtype weergegeven middels een huidig en een gewenst kwaliteitsniveau (pag. 65).

In de begroting 2009 worden bovenstaande doelen ten aanzien van de biodiversiteit weer wat minder concreet beschreven. Wel wordt verwezen naar de internationale afspraak dat 'per 2010 de achteruitgang van de biodiversiteit een halt moet zijn toegeroepen' (pag.

101). Opvallend is echter dat het artikel natuur in de begroting 2010 (het jaar waarin de achteruitgang van de biodiversiteit een halt zou moeten zijn toegeroepen) een volledig andere algemene doelstelling krijgt. "LNV streeft naar:

- een ecologisch vitaal platteland en duurzaam, platteland en duurzaam functionerende ecosystemen;
- een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen."

De biodiversiteitsdoelstelling voor 2010 wordt in de toelichting bij de algemene doelstelling nog wel aangehaald, maar de genoemde streefwaarden uit de begroting 2008 worden geschrapt. En in de begroting 2011 staat ten aanzien van de biodiversiteitsdoelstelling: "Nu duidelijk is dat de EU-lidstaten de 2010-doelstelling nog niet hebben gehaald, heeft de EU-Milieuraad (…) geconcludeerd dat één van de hoofddoelen nu zal zijn: het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosysteemdiensten in de EU uiterlijk in 2020 tot staan te brengen en, voor zover dit haalbaar is, ongedaan te maken" (pag. 62).

Het kabinet Rutte-Verhagen (2010–2012)

De eerste begroting van het kabinet Rutte-Verhagen (VVD, CDA met gedoogsteun van de PVV) is de begroting 2012. In 2012 verandert de begrotingssystematiek Rijksbreed opnieuw. Doelstellingen worden weer abstracter geformuleerd. Verder wordt door de samenvoeging van het ministerie van EZ en het ministerie van LNV de begrotingsindeling wederom aangepast. De begroting bevat nu het artikel 'natuur en regio'.

Nieuwe begrotingssystematiek: Verantwoord Begroten

De Tweede Kamer heeft in 2011 ingestemd met de nieuwe begrotingssystematiek 'Verantwoord Begroten'.[5] De kern van de nieuwe begrotingssystematiek is dat niet langer maatschappelijke beleidseffecten in begroting en verantwoording centraal staan, maar zaken waar de bewindspersonen direct verantwoordelijk voor zijn. Hierdoor wordt in begrotingen en jaarverslagen minder aandacht besteed aan maatschappelijke doelstellingen en effecten. De doelstellingen in de begroting worden doorgaans abstracter geformuleerd.

De algemene doelstelling het artikel 18 'Natuur en regio' verandert in 2012 aanzienlijk: "Een concurrerende ruimtelijk-economische structuur, een veelzijdige natuur en een wederzijds versterking van ecologie en economie".
Naast de algemene doelstelling zijn er nog drie operationele doelstellingen:

- Versterken mainports, brainports, greenports en andere clusters gerelateerd aan topsectoren;
- Wederzijds versterken van ecologie en economie;
- Behouden van (inter-)nationale biodiversiteit en versterken van onze natuur.

Het kabinet Rutte-Verhagen stelt voor de ecologische verbindingszones bij de EHS te schrappen en in plaats daarvan in te zetten op het beter verbinden van natuurgebieden met het omringende agrarisch gebied. Deze herijkte EHS zou – in plaats van de oorspronkelijk beoogde 728.500 ha in 2018 – een omvang krijgen van ca. 600.000 ha in 2012. In het Regeerakkoord wordt aangegeven dat het beheer en de afronding ervan wordt gedecentraliseerd naar de provincies.

---

[5] Kamerstuk 31865, nr. 26.

In het Bestuursakkoord Natuur[6] wordt afgesproken dat het Rijk voor alle Europese en internationale verplichtingen verantwoordelijk is en dat provincies een grote verantwoordelijkheid hebben voor de realisatie van deze verplichtingen, in het bijzonder door de ontwikkeling, inrichting en beheer van de EHS (Kamerstuk 30825, nr. 192, vraag 4). In de begrotingen 2012 en 2013 wordt ten aanzien van de biodiversiteit verwezen naar deze internationale verplichtingen, zonder deze nader te concretiseren. Wel word in de begroting 2012 van EL&I een (moeilijk te begrijpen) indicator opgenomen voor 'de stand van duurzame condities van alle in 1982 voorkomende soorten' (pag. 133).

Het kabinet Rutte-Asscher (2012 e.v.)
Op 5 november 2012 treedt het kabinet Rutte-Asscher (VVD, PvdA) aan. In het Regeerakkoord 'Bruggen Slaan' is aangekondigd dat er meer tijd voor de EHS – in zijn oorspronkelijke omvang inclusief verbindingszones – zal worden genomen en dat hierover nieuwe afspraken gemaakt zullen worden met provincies.[7]

De eerste begroting is de afgelopen september verschenen begroting 2014. De algemene doelstelling *zoals geformuleerd in de begroting 2014 van EZ* komt overeen met die van de begrotingen 2012 en 2013. De beleidsaanpassingen uit het Regeerakkoord worden de dag na Prinsjesdag middels het u bekende Natuurpact (Kamerstuk 33576, nr. 6) aan de Tweede Kamer aangeboden en zijn dus nog niet in de begroting 2014 opgenomen.

2. Effect-onderzoeken natuur vanaf 1995

Vraag 2):
Welke beleidsonderzoeken zijn er vanaf 1995 zijn gedaan naar de effectiviteit en doelmatigheid van de besteding voor natuur en wat zijn in deze onderzoeken de voornaamste conclusies?

Verantwoording vooraf:
Er bestaan veel deelevaluaties naar de effectiviteit en doelmatigheid van het natuurbeleid. Dit blijkt uit evaluatie-overzichten die vanaf de begroting 2012 jaarlijks in de begrotingen worden weergegeven. In de begroting 2014 van EZ staat bijvoorbeeld (op pagina 233) welke evaluatie-onderzoeken zijn gepland op het gebied van natuur en regio.

Het zou in het kader van deze BOR-notitie te ver gaan om alle deelevaluaties sinds 1995 te bestuderen. Het BOR heeft er daarom voor gekozen alleen overkoepelende effectevaluaties voor het gehele natuurbeleid te bekijken. De Dienst Informatievoorziening (DIV) heeft verschillende overkoepelende evaluaties van het natuurbeleid gevonden. Deze worden hieronder beschreven.

---

[6] Het geheel aan afspraken – het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur d.d. 20 september 2011, de aanvullende afspraken d.d. 7 december 2011 en de uitvoeringsafspraken d.d. 8 februari 2012 – worden geduid als "bestuursakkoord natuur".

[7] Regeerakkoord: "De EHS wordt uitgevoerd, inclusief de verbindingszones, maar we nemen er meer tijd voor. Daarom maken we afspraken met provincies en natuurbeheerorganisaties over prioriteiten, tijdpad en inzet van middelen".

Naast deze overkoepelende evaluaties verschijnen er sinds 1998 jaarlijks Natuurbalansen/ Balansen van de Leefomgeving van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).[8] Verschillende onderzoeken verwijzen naar deze Natuurbalansen. In onderstaande subparagrafen worden de resultaten van de natuurbalansen soms geïntegreerd bij de passages over andere onderzoeken; ook wordt (verderop) verwezen naar een kernachtige samenvatting op de website van het PBL.

2.1 Quick scan 'effectiviteit en doelmatigheid van het natuurbeleid' (RIVM, 2002)

In 2002 verschijnt het RIVM[9]-rapport 'Quick scan effectiviteit en doelmatigheid van het natuurbeleid'. Over de toestand van de natuur staat hierin (op pag. 9): "Na decennialange achteruitgang lijkt de oppervlakte natuurgebied zich nu te stabiliseren. Landelijk is het beeld dat de natuur in termen van biodiversiteit nog steeds achteruitgaat, maar niet meer in zo'n hoog tempo. Een kleine groep reeds algemene soorten wordt nog algemener, een grote groep zeldzame soorten wordt nog zeldzamer. Belangrijke oorzaken van de afname van biodiversiteit blijven de versnippering van natuurgebieden en de slechte milieukwaliteit. De vermindering van de milieudruk door verzuring, vermesting en verdroging is vooralsnog te gering om in de natuurkwaliteit tot uiting te komen. Successen worden geboekt op lokale schaal. De natuurkwaliteit verbetert op sommige plaatsen dankzij natuurontwikkeling, herstelmaatregelen of gericht beheer. Vooral in de meer dynamische natte ecosystemen is dit zichtbaar".[10]

Tevens zet het RIVM de stand van de realisatie va het natuurbeleid af tegen de oorspronkelijke doelstellingen van het beleid (pag. 12): "Het natuurbeleid zoals dat in de jaren negentig van de vorige eeuw is uitgezet, lijkt qua uitvoering in de juiste richting te koersen. Voor het einddoel van de nota 'natuur voor mensen, mensen voor natuur' is echter nog een lange weg te gaan. Dit komt voor een groot deel omdat het doel op de lange termijn is gericht. Daarnaast blijken gestelde tussendoelen (in de vorm van taakstellingen) niet altijd te worden gehaald".

Ook geeft het RIVM het volgende algemene beeld (pag. 12), dat gebaseerd is op hoofdstukken van de Natuurverkenning en de Natuurbalansen 1998 t/m 2001:

- Het areaal natuur blijft ongeveer gelijk. De algemene trend van de vorige eeuw – afname van het areaal – lijkt te zijn gestopt, mede dankzij het beleid voor de EHS.
- De kwaliteit (op soort- en ecosysteemniveau) van natuur, zowel binnen als buiten de EHS, neemt nog altijd af. (…) Het tempo van kwaliteitsverlies is de laatste jaren in natuurgebieden wel lager geworden.
- De bijdrage aan een leefbare samenleving is nog onvoldoende; dit geldt met name voor de beschikbaarheid van recreatiegroen, rust en ruimte in de Randstad.

---

[8] De jaarlijkse natuurbalansen werden voorheen opgesteld door het RIVM en de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO).

[9] RIVM: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

[10] Het onderdeel 'landschap' is hier kortheidshalve niet geciteerd.

2.2 Ecologische Hoofdstructuur (Algemene Rekenkamer, 2006)

In 2006 publiceert de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar de EHS, en de mate waarin de doelen van de EHS worden gehaald (Kamerstuk 30825, nr. 2). De belangrijkste conclusies in dit rapport (pag. 5-6) zijn de volgende:

EHS-beleid

De Algemene Rekenkamer stelt dat de biodiversiteit in Nederland onder druk staat, zowel op het land als in het water, maar dat de overheid met het EHS-beleid in principe een geschikt instrument gekozen heeft om de biodiversiteit te beschermen. Wel geeft de Rekenkamer aan dat de doelstellingen van het EHS-beleid op een aantal punten onduidelijk geformuleerd zijn. "Dit geldt om te beginnen voor de beoogde omvang van de EHS. (…) De taakstellingen die bij deze omvangsdoelstelling horen, zijn in de loop van tijd veelvuldig veranderd en de redenen daarvoor waren niet altijd duidelijk. Bij de doelstellingen die zijn geformuleerd voor de kwaliteit van de soorten natuur waaruit de EHS moet bestaan, worden veel verschillende typologieën naast elkaar gehanteerd. Voor de vereiste milieukwaliteit per EHS-gebied blijken bovendien nog geen specifieke en meetbare doelstellingen geformuleerd (…). Verder is de beleidsinformatie die beschikbaar is voor de monitoring van de realisatie van de EHS niet volledig, niet betrouwbaar en niet consistent. Er is geen centrale coördinatie van de monitoring van de EHS." (…) De Algemene Rekenkamer concludeert op basis hiervan dat het voor de ministers en de Tweede Kamer daarom lastig te beoordelen is of de doelstellingen van het EHS-beleid zijn gehaald (…)" .

Realisatie van de doelen

Wat de uitvoering van het EHS-beleid betreft constateert de Algemene Rekenkamer "dat er nog veel moet gebeuren om in 2018 het beoogde samenhangende netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden te realiseren. (…) Vooral de inrichting van nieuwe EHS-gebieden en de realisatie van nieuwe natuur via particulier natuurbeheer lopen achter."

Ten aanzien van de gerealiseerde natuurkwaliteit geeft de Rekenkamer aan dat "nauwelijks een uitspraak [kan] worden gedaan omdat de realisatie van dat doel niet gemeten wordt en een nulmeting ontbreekt". Verder stelt de Rekenkamer: "(…) Er [wordt] bij de uitvoering van het beleid te weinig rekening gehouden met de kwaliteit van de natuur in de EHS-gebieden. De milieucondities zijn weliswaar verbeterd, maar in veel EHS-gebieden is de kwaliteit van het milieu nog niet goed genoeg om de natuurdoelen te kunnen realiseren."

De Rekenkamer stelt verder dat een deel van de maatregelen die bijdragen aan ruimtelijke samenhang goed op gang is gekomen. "Er worden natuurvriendelijke oevers en vispassages aangelegd, de rijksinfrastructuur wordt ontsnipperd en het aantal grote natuurgebieden en landschappelijke eenheden neemt toe". Toch geeft de Rekenkamer aan dat er ook nog veel kleine gebieden bestaan die geen deel uitmaken van een netwerk en dat met het aanleggen van verbindingen tussen EHS-gebieden nog maar net een begin is gemaakt. Tot slot schetst de Rekenkamer dat het nog niet helemaal duidelijk is waar de EHS precies moet komen te liggen en dat de planologische bescherming van de EHS bovendien onvoldoende is".

2.3 Bescherming van natuurgebieden (Algemene Rekenkamer, 2007)

In 2007 brengt de Algemene Rekenkamer het rapport 'bescherming van natuurgebieden' uit (Kamerstuk 31074, nr. 1). Daarin beschrijft de Rekenkamer allereerst het natuurbeschermingsbeleid (pag. 7): "De rijksoverheid is verantwoordelijk voor beleid dat verdere aantasting van natuurgebieden tegen moet gaan. Het uitgangspunt van dat beleid is: ingrepen in natuurgebieden zijn niet toegestaan als ze de natuur beschadigen. Er geldt daarbij wel een uitzondering, namelijk als er geen alternatieven voor de ingreep zijn en het maatschappelijk of openbaar belang ervan groot is. Dit wordt doorgaans aangeduid als het 'nee-tenzij'-regime. Een ander uitgangspunt van het natuurbeschermingsbeleid is: de natuurschade bij de ingreep moet zo veel mogelijk worden beperkt. De resterende natuurschade moet vervolgens worden gecompenseerd met gelijkwaardige natuur. Dit is het zogenaamde compensatiebeginsel".

De Algemene Rekenkamer concludeert (op pag. 8) dat "de *uitvoering* van het natuurbeschermingsbeleid onvoldoende bijdraagt aan de bescherming van de natuur". Dit gegeven brengt volgens de Rekenkamer het risico met zich mee dat de ruimtelijke samenhang en de kwaliteit van beschermde natuurgebieden wordt aangetast. De wijze waarop het 'nee tenzij'-beleid wordt toegepast is volgens de Rekenkamer onvoldoende. "De procedures die worden doorlopen bieden op die manier geen daadwerkelijke bescherming tegen aantasting van natuurgebieden; ze zorgen hooguit voor vertraging van de daadwerkelijke ingreep". Daarnaast concludeert de Rekenkamer dat het compensatiebeginsel bij de onderzochte ingrepen in de natuur slechts gedeeltelijk wordt nageleefd. "De natuurschade wordt bij geen van de onderzochte projecten beperkt of verzacht, iets waartoe degene die het initiatief neemt tot een ingreep op grond van het compensatiebeginsel wel verplicht is. (…) Compensaties worden in de helft van de gevallen gedeeltelijk of zelfs helemaal niet uitgevoerd.

2.4 Natuurbalansen 2003-2008

Jaarlijks publiceert het Planbureau voor de Leefomgeving zijn conclusies over het natuurbeleid in de zogenoemde Natuurbalansen. Op de website van PBL staan resultaten van Natuurbalansen 2003-2008 kort en overzichtelijk samengevat, zie:
http://www.pbl.nl/dossiers/biodiversiteit/content/beleidsevaluaties_Natuurbalansen

2.5 Ecologische Hoofdstructuur. Terugblik 2009 (Algemene Rekenkamer, 2009)

In 2009 publiceert de Algemene Rekenkamer het rapport 'Ecologische Hoofdstructuur. Terugblik 2009'. Het betreft een terugblik op de EHS sinds het in paragraaf 2.2 van deze notitie beschreven Rekenkamerrapport over de EHS uit 2006. In het persbericht 'Verslag 2008 en terugblikrapporten' vat de Rekenkamer het rapport als volgt samen:

"De sturing van het beleid voor de ecologische hoofdstructuur (EHS) is sinds 2006 verbeterd, maar het tempo ligt niet hoog genoeg om de gestelde doelen in 2018 te halen. (…)
"De overheid wil met een aaneengesloten netwerk van beschermde natuurgebieden (ecologische hoofdstructuur) de bedreigde biodiversiteit in Nederland beschermen. In 2006 is, na vijftien jaar rijksbeleid, vastgesteld dat ontwikkelingen te traag verlopen om in 2018

275.000 hectare nieuwe EHS te realiseren. Een aanzienlijke tempoversnelling was daarom nodig. Maar de afgelopen drie jaar is het tempo juist afgenomen. (…). De oppervlakte agrarisch beheer is in 2007 kleiner geworden. Bovendien is de bereidheid onder particulieren te gering om het geplande deel van de EHS via particulier natuurbeheer in te vullen. (…) Door duidelijker rijksbeleid wordt de EHS planologisch beter beschermd, maar dit beleid wordt nog onvoldoende vertaald in het ruimtelijk beleid van provincies en bestemmingsplannen van gemeenten."

2.6 Interdepartementaal Beleidsonderzoek Natuur (2010)

In 2010 verschijnt het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Natuur. Alhoewel een IBO *primair als doel heeft beleidsopties te formuleren*, wordt in dit onderzoek ook gerefereerd aan de effectiviteit van het natuurbeleid tot dan toe. In de samenvatting van het rapport staat hierover dat de biodiversiteit in Europa onder druk staat. "In Nederland zijn natuurgebieden versnipperd en liggen ingebed in intensief gebruikte stedelijke en landbouwgebieden. Verdroging en vermesting leiden tot achteruitgang van de kwaliteit van natuurwaarden. Door klimaatverandering gaan bovendien de water- en milieucondities verder achteruit. Het verschuiven van plant- en diersoorten is een natuurlijke reactie op deze veranderingen. (…) De effecten van klimaatverandering op de natuur zijn nu al wereldwijd zichtbaar en ook dat stelt eisen aan het te voeren natuurbeleid."

Het IBO refereert aan de Natuurbalans 2009 waarin gesteld wordt dat het huidige natuur- en milieubeleid de gestelde natuurdoelen weliswaar dichterbij brengt, maar dat de vooruitgang nog onvoldoende is. In de samenvatting staat verder: "De oppervlakte aan natuurgebieden neemt toe en de milieu- en ruimtecondities verbeteren. Voor Nederland als geheel stabiliseert de natuurwaarde van natuurgebieden, al zijn er op soortniveau winnaars en verliezers. Er zijn dus tekenen van herstel, maar er blijven uitdagingen om biodiversiteitsverlies tegen te gaan. Ondanks de stappen in de goede richting bij de realisatie van Natura 2000 en de ecologische hoofdstructuur (EHS) zullen de operationele doelen van het rijksbeleid bij voortzetting van het huidige beleid niet tijdig gerealiseerd worden. De IBO-werkgroep is van oordeel dat de aanhoudende druk door exogene ontwikkelingen zoals verstedelijking, bevolkingsgroei en klimaatverandering de realisatie van de biodiversiteitsdoelen bemoeilijkt, en dat het feit dat de achteruitgang van de biodiversiteit enigszins is vertraagd daarom als een belangrijke prestatie mag worden beschouwd." De kabinetsreactie op dit IBO (Kamerstuk 31588, nr. 3) refereert tevens aan verschillende Natuurbalansen van het Planbureau voor de Leefomgeving waarin de conclusie wordt getrokken dat "alle Nederlandse inspanningen waarschijnlijk onvoldoende zijn om de Europese afspraak om het verlies aan biodiversiteit te stoppen in 2010, na te komen".

2.7 Antwoord staatssecretaris

U heeft bij de feitelijke vragen over de begroting 2014 van EZ, onderdeel landbouw en natuur aan de staatssecretaris gevraagd welke beleidsevaluaties vanaf 1995 zijn gedaan naar de effectiviteit en doelmatigheid van de bestedingen voor natuur. De staatssecretaris verwijst onder meer naar de Mid-term review ILG (2011, Kamerstuk 29717, nr. 7)[11], de evaluatie van het beleidsprogramma 'biodiversiteit werkt' (2012, Kamerstuk 26407, nr. 63) en naar de kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied, uitgevoerd

[11] Mogelijk wordt Kamerstuk 29717, nr. 17 bedoeld.

door Alterra (Kamerstuk 30825, nr. 188). De (korte) conclusies van de staatssecretaris worden beschreven in antwoord 420, Kamerstuk 33750-XIII, nr. 9.

2.8 Nog te verschijnen effectevaluatie natuurbeleid

De staatssecretaris zal in 2015 een beleidsdoorlichting van artikel 18 'natuur en regio' naar de Tweede Kamer sturen (zie ook paragraaf 5).

3. Middelen voor natuur

Vraag 3)
Welke bestedingen heeft de Rijksoverheid sinds 1990 heeft gedaan aan natuur?

Vraag 4)
Binnen welke beleidsartikelen is sinds 1990 (Natuurbeleidsplan) geld besteed aan natuur, om welke bedragen ging dat en hoe zijn deze gelden nu besteed over de huidige begrotingsartikelen?

Verantwoording:
Bij de analyse van de verschillende begrotingen tussen 1990 en 2014 is het BOR te veel onzekerheden tegengekomen om tot betrouwbare resultaten te komen. In deze paragraaf wordt hier kort op ingegaan.

3.1 Onzekerheden

Wijzigingen van de begrotingsindeling
Sinds 1990 is de begrotingsindeling verschillende keren aangepast. In sommige jaren bestond er een apart begrotingsartikel voor natuur; in andere jaren werden uitgaven voor natuur begroot op de artikelen 'verwerven, inrichten en beheren van de EHS'. Sinds de begroting 2012 staan de middelen voor natuur weer op het bredere artikel 'natuur en regio'. In bijlage 1 van deze notitie vindt u een overzicht van de begrotingsindelingen sinds het begin van de jaren negentig.

Over het algemeen maken wijzigingen in de begrotingsindeling het praktisch onmogelijk de verschillende natuurbestedingen met elkaar te vergelijken. Ook 'was-wordt-tabellen' waarin beschreven wordt hoe de oude begrotingsindeling zich verhoudt tot de nieuwe geven onvoldoende informatie.[12] Vaak komt dit doordat begrotingsartikelen qua financiële omvang groot zijn, waardoor geen afzonderlijk inzicht wordt gegeven in doelen en middelen van verschillende beleidsonderdelen, zoals het natuurbeleid.

Omvangrijke beleidsartikelen sinds de begroting 2012
Sinds de begroting 2012 bestaan er slechts drie beleidsartikelen voor het onderdeel 'landbouw en natuur', in tegenstelling tot de zeven beleidsartikelen die de begroting 2011 van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit nog had. Minder (en dus grotere) artikelen betekent

[12] Zie bijvoorbeeld de 'was-wordt-tabel' van de voormalige minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Kamerstuk 31865, nr. 32, bijlage 2.

dat de Kamer op minder doelstellingen kan 'sturen' (begroting) en op minder doelen kan 'afrekenen' (jaarverslag). Puur cijfermatig geredeneerd wordt met minder begrotingsartikelen het budgetrecht van de Kamer beperkter, zowel qua autorisatiefunctie (de Kamer autoriseert nu de uitgaven en ontvangsten van 3 in plaats van 7 landbouw- en natuurartikelen) als qua allocatiefunctie (de Kamer kan geld over minder doelstellingen alloceren en controleren).

Grotere artikelen geven de Kamer dus minder inzicht in onderliggende bedragen; bovendien heeft de minister bij een groot artikel meer mogelijkheden om zonder autorisatie van de Kamer binnen een artikel te schuiven met uitgaven. Voor de Kamer is het nu bijvoorbeeld moeilijk te volgen in hoeverre er binnen het artikel 'natuur en regio' wordt geschoven tussen natuurmiddelen en andere middelen.

Definitie natuur
De natuurmiddelen zijn over de jaren heen verder moeilijk te vergelijken omdat het begrip natuur mogelijk niet altijd op dezelfde manier is gedefinieerd. Zo schetst de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' uit 2000 dit dilemma. De nota vat het begrip 'natuur' breed op: "het is de natuur van de voordeur tot de Waddenzee".

Bijdrage andere departementen
Daarnaast hebben andere departementen in het verleden bijgedragen aan het natuurbeleid. In de begroting 2011 van LNV staat (op pag. 78) bijvoorbeeld een overzichtsconstructie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Hieruit blijkt dat de ministeries van Verkeer en Waterstaat (V&W) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W) aan het ILG-budget hebben bijgedragen. Het is moeilijk na te gaan welke bijdragen andere ministeries in eerdere jaren mogelijk hebben geleverd.

Decentralisatie
Tot slot wordt de vergelijking van de Rijksuitgaven over de jaren heen bemoeilijkt, doordat er sinds het besluit om het natuurbeleid te decentraliseren decentralisatie-uitkeringen worden gedaan. Hierdoor zijn de totaalstanden op de Rijksbegroting voor natuur en regio lager dan de bijdrage die het Rijk daadwerkelijk levert aan het beleidsterrein natuur.

3.2 Antwoord staatssecretaris

U heeft bij de feitelijke vragen over de begroting 2014 van EZ, onderdeel landbouw en natuur eveneens aan de staatssecretaris gevraagd welke bestedingen de Rijksoverheid sinds 1990 gedaan heeft aan natuur. De staatssecretaris verwijst in haar antwoord naar Kamerstukken 30825, nr. 2 en 3, 33400-XIII, nr. 36 (antwoorden 362 t/m 364) en 30825, nr. 188). Zie haar antwoorden (416 en 417), Kamerstuk 33750-XIII, nr. 9.

4. Verwerving, inrichting en beheer

Vraag 5)
Welk deel van de natuurgelden van de Rijksoverheid worden besteed aan verwerving, resp. inrichting, respectievelijk natuurbeheer? Welke verschuivingen zijn er in de afgelopen 10 jaar in deze verdeling zijn opgetreden?

4.1 Middelen LNV-begrotingen 2002-2011

In de begrotingen 2002-2011 van LNV zijn de volgende bedragen te vinden voor verwerving, inrichting en beheer. Het betreft hier uitsluitend de ramingen (dus niet de realisaties) voor de verwerving, inrichting en het beheer van de EHS voor de jaren 2002-2011.

Figuur 2: verwerving, inrichting en beheer EHS (in miljoenen euro)

	2002	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Verwerving	183,9	104,3	110,0	85,6	94,4	80,1	81,8	84,5	44,8	138,0
Inrichting	30,1	36,9	48,4	45,5	64,4	90,1	141,3	131,8	129,2	120,7
Beheer	124,4	115,8	150,0	154,0	143,7	150,9	157,3	169,0	177,1	164,4
TOTAAL	*338,5*	*257,0*	*308,4*	*285,0*	*302,5*	*321,1*	*380,5*	*385,4*	*351,1*	*423,1*
% Verwerving	54%	41%	36%	30%	31%	25%	22%	22%	13%	33%
% Inrichting	9%	14%	16%	16%	21%	28%	37%	35%	37%	29%
% Beheer	37%	45%	49%	54%	48%	47%	41%	44%	50%	39%

Bronnen: begrotingen 2002-2011 van het ministerie van LNV.

Enkele toelichtingen en opmerkingen bij deze cijfers:
- Vanaf 2007 liep een deel van de uitgaven via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De uitgaven hiervan betroffen voorschotten aan decentrale overheden, waarvan de daadwerkelijke besteding niet bekend is. Zo zou een voorschot voor inrichting besteed kunnen zijn aan grondververwerving en vice versa. Voor de werkelijke besteding vanaf 2007 zouden provinciale administraties geraadpleegd moeten worden.
- De begrotingen en jaarverslagen vanaf 2012 bevatten vanwege de decentralisatie van het natuurbeleid geen informatie meer over verwerving, inrichting en beheer bij de EHS. De laatste voortgangsrapportage EHS d.d. 17 januari 2013 bevat evenmin realisatiecijfers over 2012 omdat deze betrekking had op 2011.
- De middelen voor verwerving zijn in 2010 lager zijn dan in 2011, omdat tussen deze jaren een kasschuif is toegepast. Dit betekent dat een deel van de verwervingsmiddelen voor 2010 een jaar naar achteren is geschoven. Hierdoor zijn de bedragen en percentages voor 2010 en 2011 niet vergelijkbaar met die van andere jaren.
- Alle bedragen (t) uit de tabel zijn weergegeven in het prijspeil van jaar t.

4.2 Antwoord staatssecretaris

U heeft bij de feitelijke vragen over de begroting 2014 van EZ, onderdeel landbouw en natuur eveneens aan de staatssecretaris gevraagd hoeveel van de natuurgelden van de Rijksoverheid er naar verwerving, inrichting en natuurbeheer gaan. De staatssecretaris schrijft in antwoord 419 dat de provincies over de ontwikkeling en het beheer van het robuuste Natuurnetwerk Nederland gaan en dus ook over de inzet van middelen voor verwerving, inrichting en beheer. Ze geeft verder aan: "In algemene zin is er de afgelopen 10 jaar relatief meer areaal verworven dan er is ingericht en toegevoegd aan het beheer" (zie Kamerstuk 33750-XIII, nr. 9).

5. Invloed van commissies op inhoud en opzet begroting

In de voorgaande paragrafen is een beeld geschetst van de ontwikkelingen in het natuurbeleid en de wijze waarop de bewindspersonen deze ontwikkelingen in de begrotingen hebben verwerkt. Duidelijk is geworden dat onder meer door de vele wijzigingen het inzicht voor de Kamer niet is verbeterd. Een vaste Kamercommissie kan hier op verschillende manieren invloed op uitoefenen. Sterker nog, de commissie voor de Rijksuitgaven beveelt de vaste commissies aan de kwaliteit van de begroting goed te toetsen, omdat – zo bleek uit de evaluatie van de begrotingsbehandeling 2013 – verschillende commissies het inzicht dat door de regering wordt geboden in onder meer doelen en effectiviteit ontoereikend vonden.[13] De commissie voor de Rijksuitgaven heeft benadrukt dat commissies bevoegd zijn om concrete afspraken met vakministers te maken over de inhoud van begrotingen, bijvoorbeeld over scherpe formuleringen van doelstellingen (zie paragraaf 5.1 van deze notitie).[14] Naast het toetsen van de kwaliteit heeft de Kamer de mogelijkheid zich bij iedere begrotingswet uit te spreken over de begrotingsindeling (zie paragraaf 5.2). Tot slot kan een commissie invloed uitoefenen op de planning en opzet van beleidsdoorlichtingen (paragraaf 5.3).

5.1 Formulering van doelstellingen

De commissie EZ zou met de bewindspersonen kunnen afspreken dat zij verbeteringen aanbrengen in de formulering van doelstellingen zoals opgenomen in de ontwerpbegroting 2014. Dit is mogelijk binnen de huidige begrotingssystematiek 'Verantwoord Begroten', omdat de enige eis die deze begrotingssystematiek aan doelstellingen stelt is dat ze 'kort en bondig' moeten zijn.

Ten eerste zou de commissie EZ kunnen vragen een betere koppeling aan te brengen tussen de begroting en het regeerakkoord c.q. het onlangs naar de Kamer gestuurde Natuurpact. Zo zou in de begroting beter geformuleerd kunnen worden welke nationale en internationale doelstellingen gehaald moeten worden, zodat de Kamer beter kan controleren in hoeverre de doelen worden gehaald.

Ten tweede zou u aanvullend kunnen stellen dat doelstellingen SMART (specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdgebonden) en daarmee ook afrekenbaar worden geformuleerd. Dit stelt de Kamer beter in staat achteraf te beoordelen in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd met de ter beschikking gestelde middelen.

5.2 Begrotingsindeling

De commissie van EZ zou met de bewindspersonen afspraken kunnen maken over de begrotingsindeling. Over het algemeen kan gesteld worden dat de Kamer haar budgetrecht beter kan uitoefenen als een begroting veel verschillende beleidsartikelen kent. Immers: een minister zal, om budget van het ene artikel naar het andere artikel over te kunnen hevelen, eerst toestemming van de Kamer moeten vragen.

---

[13] Kamerstuk 31865, nr. 49.

[14] Kamerstuk 31428, nr. 6, pag. 4.

In het verleden heeft de Kamer zich vaker uitgesproken over voorstellen tot wijziging van de begrotingsindeling. Zo heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu (I&M) begin 2012 (via de commissie voor de Rijksuitgaven) advies gevraagd aan de Algemene Rekenkamer over:

- de vraag hoe de voornemens van de minister ten aanzien van de begrotingsindeling zich verhouden tot het budgetrecht van de Kamer;
- de vraag of de nieuwe structuur gevolgen zou kunnen hebben voor het door de Kamer kunnen beoordelen van de uitgaven op doelmatigheid en rechtmatigheid (Kamerstuk 31865, nr. 38).

Op basis van het advies van de Rekenkamer heeft de commissie I&M in juni 2012 de minister verzocht de begrotingsindeling aan te passen tot een groter aantal beleidsartikelen. De financiële omvang van enkele begrotingsartikelen is als gevolg daarvan kleiner geworden.

Overigens gaan de departementen verschillend om met de grootte van de beleidsartikelen. Begrotingsartikelen verschillen van enkele miljoenen euro (OCW, lesgelden; I&M, scheepvaart en havens) tot enkele miljarden euro (V&J, nationale politie).

Mocht een minister een verzoek van de commissie tot wijziging van de begrotingsindeling niet willen inwilligen, dan kan de Kamer de begrotingsindeling per amendement aanpassen, begrotingsartikelen toevoegen of begrotingsartikelen verwijderen.

5.3 Planning en opzet beleidsdoorlichtingen

In het algemeen kunt u met de bewindspersonen afspraken maken over de programmering van de beleidsdoorlichtingen. Deze programmering van de beleidsdoorlichtingen voor de komende 4 jaar staat in de begroting 2014 van EZ (pag. 25).

De beleidsdoorlichting voor beleidsartikel 18 'natuur en regio' zal volgens de huidige planning in 2015 naar de Kamer worden gestuurd. U heeft voor deze beleidsdoorlichting reeds een plan van aanpak gevraagd (Kamerstuk 30825, nr. 192, vraag 14) zodat u nog invloed kunt uitoefenen op de scope en reikwijdte van dit effectiviteitsonderzoek.

Bijlage 1 Begrotingsindeling sinds 1990

Het kabinet Lubbers III (1989-1994)

De eerste beleidsmatige begroting van het kabinet Lubbers III (CDA, PvdA) is de begroting 1991. De indeling van de begroting 1991 van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) is als volgt:

Figuur 3: Begrotingsindeling 1991 van het ministerie van LNV

01	Algemeen
02	Agrarisch Onderwijs
03	Landbouwvoorlichting en –ontwikkeling
04	Inrichting en beheer[15] *w.v. landinrichting* *w.v. beheer landbouwgronden* *w.v. natuur (en milieu)*[16] *w.v. bos- en landschapsbouw* *w.v. openluchtrecreatie* *w.v. garanties*
05	Kwaliteitszorg
06	Onderzoek
07	Visserijen

Het Kabinet Kok I (1994 – 1998)

Het kabinet Kok I (PvdA, VVD, D66) wijzigt de begrotingsindeling in de begroting 1996 als volgt:

Figuur 4: Begrotingsindeling 1996 van het ministerie van LNV

10	Algemeen
11	Internationale aangelegenheden
12	Landbouw
13	Natuur, groene ruimte en recreatie *w.v. personeel en materieel* *w.v. verwerving* *w.v. inrichting* *w.v. beheer* *w.v. overige subsidies en uitgaven* *w.v. garanties*
14	Visserijen
15	Milieu, gezondheid en kwaliteit
16	Wetenschap en kennisoverdracht

Het kabinet Kok II (1998-2002)

Ten tijde van het kabinet Kok II (PvdA, VVD, D66) komt er opnieuw een andere begrotingsindeling. De begroting 2002 van LNV ziet er dan als volgt uit.

Figuur 5: Begrotingsindeling 2002 van het ministerie van LNV

01	Versterking landelijk gebied
02	Realisatie van de EHS (verwerking en inrichting)
03	Realisatie van de EHS (beheer)
04	Economisch perspectiefvolle agroketens

[15] Kortheidshalve wordt in deze BOR-notitie alleen dit begrotingsartikel verder opgesplitst.

[16] In de begroting 1991 heet dit artikel 'Natuur en Milieu', vanaf de begroting 1992 heet het artikel alleen nog 'Natuur'.

05	Bevorderen duurzame productie
06	Voedselveiligheid, voedselkwaliteit en diergezondheid
07	Kennisontwikkeling en innovatie
08	Kennisvoorziening
09	Kennisverspreiding

Het kabinet Balkenende II (2003-2006)

Ook het kabinet Balkenende II (CDA, VVD, D66) wijzigt in 2006 de begrotingsindeling:

Figuur 6: Begrotingsindeling 2006 van het ministerie van LNV

21	Duurzaam ondernemen
22	Agrarische ruimte
23	*Natuur* *w.v. verwerven EHS* *w.v. inrichten EHS* *w.v. beheren EHS* *w.v. beheer van natuur buiten de EHS en beschermen van internationale biodiversiteit*
24	Landschap en recreatie
25	Voedselkwaliteit en diergezondheid
27	Reconstructie
16	Wetenschap en kennisoverdracht

Het kabinet Rutte-Verhagen (2010–2012)

Door de samenvoeging van de ministerie van EZ en het ministerie van LNV tot het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) voegt het kabinet Rutte-Verhagen (VVD, CDA met gedoogsteun van de PVV) de begrotingsartikelen samen tot de volgende drie landbouw- en natuurartikelen:

Figuur 7: Begrotingsindeling 2012 van het ministerie van EL&I

16	Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens
17	Groen onderwijs van hoge kwaliteit
18	Natuur en regio

Het kabinet Rutte-Asscher heeft deze begrotingsindeling gehandhaafd.